Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

Aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
Mevrouw K.T. van Bruggen MSc
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum	29 oktober 2026	Uw kenmerk	8034907
E-mail	advies@rsj.nl	Ons kenmerk	8080766

Onderwerp Reactie op verzoek advies wijziging van de Rtvi naar aanleiding van uitbreiding eindverlof

Geachte mevrouw Van Bruggen,

Op 2 oktober 2026 ontving de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) het verzoek om te adviseren over een voorstel tot wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi) naar aanleiding van de uitbreiding van het eindverlof. Hierbij ontvangt u onze reactie.

Aanleiding

In het gevangeniswezen is een structureel tekort aan beschikbare detentiecapaciteit ontstaan. Eind 2024 is een 'code zwart'-situatie bereikt: alle penitentiaire inrichtingen en cellencomplexen op politiebureaus zitten nagenoeg vol. 'Code zwart' houdt ondanks reeds getroffen maatregelen aan. Bij ongewijzigd beleid loopt het tekort aan beschikbare detentiecapaciteit volgens ramingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) op tot 1700 plaatsen in 2031, aldus de staatssecretaris.[1] Om een dergelijk scenario te voorkomen is een samenhangend pakket aan maatregelen opgesteld in het zogenaamde Actieplan.[2] Eén van de reeds getroffen maatregelen betreft het verlenen van eindverlof aan bepaalde gedetineerden, waardoor zij eerder vrijkomen en er ruimte in detentie ontstaat. In het Actieplan wordt het verruimen van eindverlof geopperd als maatregel die het capaciteitstekort op korte termijn kan opvangen, indien de in het Actieplan beschreven maatregelen onvoldoende plekken opleveren.

[1] Toelichting bij de Regeling houdende wijziging van de Rtvi in verband met het uitbreiden van de mogelijkheid tot eindverlof.
[2] *Ruimte voor recht: meerjarig actieplan gevangeniswezen. Een ketenbrede aanpak* (hierna: Actieplan). Dit Actieplan is bij brief van 26 juni 2026 met de Tweede Kamer gedeeld.

Postbus 30137
2500 GC Den Haag
www.rsj.nl

Inhoud wijziging

De beoogde uitbreiding van het eindverlof ziet op een verruiming van de groep gedetineerden die in aanmerking komt voor eindverlof en een verruiming van de maximumduur van het eindverlof. Waar eindverlof sinds 15 juli 2025 verleend kan worden aan gedetineerden die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van ten hoogste één jaar, maakt de voorgestelde wijziging het mogelijk om eindverlof te verlenen aan gedetineerden die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar. Daarmee komen veel meer gedetineerden in aanmerking voor eindverlof.
Daarnaast wordt met de voorgestelde wijziging de maximumduur van het eindverlof uitgebreid van ten hoogste 14 dagen tot ten hoogste 28 dagen.[3]

Eerder RSJ advies over eindverlof

In zijn advies van mei 2025 erkende de RSJ de noodzaak van de invoering van de maatregel van eindverlof, zij het met een aantal kanttekeningen. De RSJ heeft kennisgenomen van de beleidsreactie op zijn advies in de toelichting bij de wijziging van de Rtvi van 8 juli 2025. De RSJ is verheugd te lezen dat gehoor is gegeven aan een aantal aanbevelingen. Zo schetst de toenmalige staatssecretaris in die toelichting een beleidskader waarmee duidelijkheid wordt gegeven over de daadwerkelijke invulling en uitvoering van de maatregel om rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid te voorkomen. Ook wordt, zoals geadviseerd, de duur van het eindverlof gestaffeld, waarbij langere straffen in verhouding een hogere korting krijgen dan (zeer) korte straffen, zodat relatieve gelijkheid van het verlof wordt bewerkstelligd. De RSJ vindt het daarnaast positief dat bij toepassing van de maatregel wordt gekeken naar de bezettingsgraad van alle penitentiaire inrichtingen tezamen, dat slachtoffers en nabestaanden worden geïnformeerd over het toekennen van eindverlof aan een desbetreffende gedetineerde en dat bij het opleggen van voorwaarden in de verlofperiode rekening wordt gehouden met de belangen van slachtoffers en nabestaanden.

Reactie RSJ op voorliggende uitbreiding eindverlof

Gelet op de huidige actuele situatie ziet de RSJ de noodzaak om verdere maatregelen te treffen om het capaciteitsprobleem het hoofd te bieden. Wel vraagt de RSJ aandacht voor het volgende.

Uitvoerbaarheid

De RSJ onderschrijft de noodzaak van het meewegen van de uitvoerbaarheid van de voorgestelde wijzigingen voor uitvoeringsinstanties.[4] In zijn eerdere advies uitte de RSJ zich al kritisch over de uitvoerbaarheid van de maatregel van eindverlof voor uitvoeringsinstanties.[5] Zeker waar voorwaarden worden gesteld aan het eindverlof

---

[3] Toelichting bij de Regeling houdende wijziging van de Rtvi in verband met het uitbreiden van de mogelijkheid tot eindverlof.
[4] De staatssecretaris heeft in de aanbiedingsbrief bij voorliggend verzoek tot advisering aangegeven dat de voorgestelde verruiming van het eindverlof mogelijk niet wordt doorgevoerd indien deze voor uitvoeringsinstanties onuitvoerbaar blijkt.
[5] RSJ, *Advies wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting naar aanleiding van capaciteitsproblematiek*, Den Haag: RSJ 2025.

kunnen uitvoeringsinstanties te maken krijgen met een taakverzwaring en tegen moeilijkheden aanlopen in het toezicht op de voorwaarden. De verschillende juridische modaliteiten die ten grondslag kunnen liggen aan voorwaarden (bijvoorbeeld een voorwaardelijk deel van een gevangenisstraf, een penitentiair programma (PP) of een verlofmaatregel die is geregeld in de Rtvi) maken de uitvoering van het toezicht op de voorwaarden complex. Daar komt met de uitbreiding van het eindverlof nog een modaliteit bij: die van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Bijkomend effect van de uitbreiding van het bereik van eindverlof is namelijk dat ook gedetineerden die in aanmerking komen voor v.i. in aanmerking komen voor eindverlof.[6] Dat vergt secure afstemming tussen verschillende instanties, zoals ook de staatssecretaris onderkent. Door de uitbreiding van de groep gedetineerden die in aanmerking komt voor eindverlof zal het beleidskader dat DJI hanteert voor de toepassing van het eindverlof aangepast worden. In het beleidskader zal ook worden opgenomen hoe door DJI en zijn ketenpartners geanticipeerd moet worden op de mogelijke v.i. en de voorwaarden die daaraan verbonden zijn.[7] De aanpassing van het beleidskader op dit punt ontbreekt vooralsnog, zodat de RSJ de inhoud ervan niet bij dit advies kan betrekken.

Langetermijnoplossingen

De RSJ heeft in eerdere adviezen voorstellen gedaan voor langetermijnoplossingen voor de capaciteitsproblematiek. In de beleidsverkenning 'Langdurige schaarse capaciteit gevangeniswezen'[8] is door de staatssecretaris gekeken naar mogelijke structurele maatregelen om het capaciteitsprobleem duurzaam op te lossen. Dit juicht de RSJ toe. In deze beleidsverkenning wordt voorgesteld om de toepassing en criteria van de Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA), het PP en de v.i. te verruimen. In het Actieplan wordt enkel ingezet op verruiming van het PP[9] en de criteria voor de BBA. De RSJ stelt voor om ook verruiming van de v.i.-regeling nader te verkennen.[10] Juist met het herzien van de huidige v.i.-regeling kan volgens de RSJ een grote slag worden gemaakt als het gaat om het oplossen van de capaciteitsproblematiek.

Rechtsstatelijkheid

Zoals al opgemerkt in zijn advies van 28 mei 2025 stelt de RSJ opnieuw dat door toepassing van de maatregel van eindverlof de aard van de door de strafrechter opgelegde straf door de staatssecretaris wordt gewijzigd. Daarmee wordt door de uitvoerende macht ingegrepen in een uitspraak van de rechtsprekende macht.

---

6 Toelichting bij de Regeling houdende wijziging van de Rtvi in verband met het uitbreiden van de mogelijkheid tot eindverlof, par. 2.1.

7 Toelichting bij de Regeling houdende wijziging van de Rtvi in verband met het uitbreiden van de mogelijkheid tot eindverlof, par. 2.1.

8 Beleidsverkenning 'Langdurig schaarse capaciteit gevangeniswezen', december 2025.

9 In het Actieplan wordt een verruiming van de toepassing van het penitentiair programma beschreven als één van de maatregelen die de doorstroom bevorderen. Momenteel is PP alleen beschikbaar voor gedetineerden met een straf tussen zes maanden en een jaar. Met deze maatregel wordt de doelgroep uitgebreid naar gedetineerden met een straf vanaf een jaar. Zie *Ruimte voor recht: meerjarig actieplan gevangeniswezen. Een ketenbrede aanpak*, p. 16.

10 Zie voor het belang hiervan RSJ, *Advies inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling*, Den Haag: RSJ 2018, waarin wordt gepleit voor een langere v.i.-termijn om langer begeleiding te bieden en toezicht met voorwaarden te houden op de terugkeer van gedetineerden in de samenleving.

Met de voorgestelde uitbreiding van het eindverlof gebeurt dit opnieuw en meer vergaand. Dit verdraagt zich principieel niet met het beginsel van de scheiding der machten en doet afbreuk aan het gezag van de rechter. De RSJ begrijpt echter de spagaat waarin de staatssecretaris zit: het alternatief is dat vrijheidsstraffen mogelijk in het geheel niet ten uitvoer kunnen worden gelegd, hetgeen minstens evenzeer afbreuk doet aan beginselen waarop onze rechtsstaat is gestoeld. In het kader van de rechtsstatelijkheid van de voorgenomen maatregel onderschrijft de RSJ tenslotte de noodzaak van de voorgenomen wettelijke verankering van noodmaatregelen, zoals opgenomen in het Actieplan.

Ondanks de genoemde bedenkingen en overwegingen, erkent de RSJ de noodzaak van de voorgenomen maatregel om de benodigde capaciteit binnen het gevangeniswezen te creëren. De RSJ vraagt daarnaast opnieuw aandacht voor langetermijnoplossingen.

De RSJ is graag bereid een en ander nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
namens de Afdeling advisering van de RSJ,



Han Moraal
Algemeen voorzitter